

EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 04-09-2019 – MUNICIPAL
JULGAMENTO

=====

Processo: TC-015358.989.19-2.

Representante: Biq Benefícios Ltda.

Representada: Consórcio Regional Intermunicipal de Saúde – CRIS - Tupã.

Assunto: Exame prévio do edital do pregão presencial nº 01/2019, do tipo menor preço (menor taxa de administração), que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação, gerenciamento, administração, fiscalização, emissão, fornecimento e manutenção de tíquetes-alimentação, através de cartões magnéticos com ou sem chip, destinados aos empregados públicos vinculados ao CRIS”*.

Responsável: Alexandre Martinez Ignatius (Secretário Executivo).

Advogado cadastrado no e-TCESP: Marcionilio Flor Pereira (OAB/SP nº 156.223).

=====

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, GERENCIAMENTO, ADMINISTRAÇÃO, FISCALIZAÇÃO, EMISSÃO, FORNECIMENTO E MANUTENÇÃO DE TÍQUETES-ALIMENTAÇÃO. ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO NÃO CONDIZENTE COM O SEGMENTO DE MERCADO. IMPOSIÇÃO DE NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA. PROCEDÊNCIA.

1. A fixação dos índices econômico-financeiros, notadamente em relação ao grau de endividamento, deve guardar pertinência com o ramo de atividade da empresa licitante, a fim de aferir sua boa situação financeira e verificar se é suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, em conformidade com o disposto no § 5º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93.

2. A interpretação do termo “atestados” no artigo 30, §1º, da Lei 8.666/93 deve ser efetuada da maneira mais ampla, para se admitir a apresentação de quantos atestados a empresa licitante entender pertinentes para a demonstração da capacidade técnica requerida.

1 - RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio de edital** do pregão presencial nº 01/2019, do tipo menor preço (menor taxa de administração), elaborado pelo **CONSÓRCIO REGIONAL INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CRIS**, cujo objeto é a *“contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação, gerenciamento, administração, fiscalização, emissão, fornecimento e manutenção de tíquetes-alimentação, através de cartões magnéticos com ou sem chip, destinados aos empregados públicos vinculados ao CRIS”*.

1.2 Insurgiu-se a **Representante** contra os seguintes dispositivos do ato convocatório:

- a) índice de endividamento igual ou menor que 0,8¹; e
- b) requisição de número mínimo de atestados de qualificação técnica, sendo 2 (dois) deles emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado e 1 (um) fornecido por um credenciado (supermercado, mercadinho, açougue, padaria etc.)².

1.3 Ante a existência de indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada por este E. Plenário.

¹ 2.4 - As empresas interessadas deverão apresentar a documentação a seguir indicada, bem como os documentos exigidos neste Edital para a qualificação específica:
(...)

f) comprovação de que possui índice de liquidez geral (ILG) superior a 1,00 (um), índice de Liquidez Corrente (ILC) superior a 1,00 (um) e índice de endividamento (IEN) inferior à 0,80 (zero vírgula oitenta), todos apurados com base no balanço apresentado. Para tanto, serão utilizadas as seguintes fórmulas:

² 2.4 - As empresas interessadas deverão apresentar a documentação a seguir indicada, bem como os documentos exigidos neste Edital para a qualificação específica:
(...)

d) atestados, de no mínimo 03 (dois), sendo:

d.1) 02 (dois) expedidos por pessoas de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação);

d.2) 01 (um) de um credenciado (supermercado, mercadinho, açougue, padaria etc) que ateste o correto desempenho de suas atividades.

1.4 Notificada, a **Representada** defendeu a necessidade de parâmetros para aferir a fiel execução do ajuste a ser formalizado, de forma a evitar a interrupção no fornecimento do vale refeição aos seus servidores. Assim, dentro do seu poder discricionário, entendeu razoável a exigência de três atestados, sendo um deles oriundo de um estabelecimento credenciado.

Acrescentou que o índice de endividamento inferior a 0,8 não seria capaz de afastar potenciais interessadas no certame, eis que não teria havido impugnação administrativa relacionada ao patamar eleito.

1.5 A **Unidade de Economia da ATJ**, no aspecto que lhe é pertinente, pronunciou-se pela procedência da representação.

Aduziu que a responsabilidade por evidenciar a adequação dos índices contábeis para a apuração da situação financeira das licitantes caberia à Administração, que deveria realizar estudos nesse sentido para a deflagração do procedimento licitatório.

Além disso, esclareceu ser habitual nesse segmento de mercado a utilização de recursos provenientes de terceiros para realizar seus pagamentos à rede credenciada, aumentando o seu passivo circulante. Nesse sentido, seu índice de endividamento tende a ser superior ao de outros, em razão do que esta Corte vem permitindo patamares mais flexíveis para o ramo de benefícios.

1.6 A **Unidade Jurídica da ATJ**, especificamente em relação à requisição de atestados de capacidade técnica, destacou a impropriedade da fixação de número mínimo de documentos a serem apresentados.

1.7 A **Chefia da ATJ** acompanhou suas assessorias pela procedência da representação.

1.8 O **Ministério Público de Contas** igualmente considerou as insurgências procedentes, destacando, ainda, revelar-se “(...) *impertinente a requisição de que os atestados sejam expedidos por estabelecimentos*

credenciados (supermercados, mercadinhos, açougues, padarias, etc), eis que as relações jurídicas por estes celebradas com os eventuais licitantes não são compatíveis em características com o objeto da licitação, conforme exige o inciso II do artigo 30 da Lei Federal nº. 8.666/93.”

1.9 A **Secretaria-Diretoria Geral** dissentiu dos órgãos preopinantes exclusivamente no que tange ao valor do índice de endividamento, ao pontuar que um *“Índice de endividamento muito alargado para um objeto contratual de grande rotatividade financeira pode, nas atuais condições econômicas do país, encaminhar a contratação de empresa que não goza de boa saúde financeira e com isso o risco de inadimplemento e inexecução contratual cresce.”* Isso porque, em sua opinião, *“(...) esse ramo de negócio, em princípio, não justifica elevado índice de endividamento, tendo em conta que o desembolso mensal junto aos fornecedores é bancado pelos repasses feitos pelo Poder Público, em decorrência dos correspondentes contratos.”*

1.10 Por minha determinação, a **Unidade de Economia da ATJ** promoveu a atualização da tabela de índices de endividamento apresentada nos autos do TC-5974.989.15-4³.

1.11 Diante da informação acrescida, o Ministério Público de Contas repisou as conclusões anteriormente expostas em seu parecer (evento 34).

É o relatório.

2 - VOTO

2.1 O Consórcio Regional Intermunicipal de Saúde – CRIS pretende a contratação de empresa para a prestação de serviços relacionados ao fornecimento e administração de tíquetes-alimentação, por meio de cartões

³ Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, sessão Plenária de 23-09-15.

magnéticos com ou sem chip, destinados aos empregados públicos vinculados ao CRIS.

No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar à jurisprudência desta Corte.

2.2 De início, procedente a queixa direcionada ao índice de endividamento estabelecido para fins de habilitação econômico-financeira das licitantes ($\leq 0,8$).

Relembro ser consenso neste Plenário que a fixação dos índices econômico-financeiros, notadamente em relação ao grau de endividamento, deve guardar pertinência com o ramo de atividade da empresa licitante, a fim de aferir sua boa situação financeira e verificar se é suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, em conformidade com o disposto no §5º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93.

Oportuno destacar o **Comunicado SDG n. 05/2019**, que salientou a incumbência de o ente público *“demonstrar ter considerado as especificidades do ramo de atividade ou do segmento de mercado correspondente ao objeto licitado, dentre outros critérios, quando pertinentes, como a) o vulto da contratação, b) a conjuntura econômica, c) a prévia análise da saúde financeira das empresas que operam nos correspondentes setores, por meio de indicadores usualmente praticados no caso concreto, fixados de forma clara e objetiva no edital, a fim de possibilitar uma ampla competição”*.

No caso, como bem pontuado pela assessoria técnica de economia, as empresas do segmento de vales benefícios tendem a operar com recursos de terceiros, levando-as a possuir níveis de endividamento maiores do que em outros ramos da atividade econômica.

Neste sentido foi a decisão Plenária de 09-03-2016, nos autos dos processos TC-3702.989.16-1, TC-3748.989.16-7 e TC-3774.989.16-7, Relator Conselheiro-Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS:

“No mérito, o entendimento desta Corte acerca da exigência de índices contábeis se consolidou no sentido de que devem ser fixados patamares condizentes com o ramo de mercado do objeto licitado.



No caso, o edital previu endividamento máximo de 0,8 e é sabido que o ramo de benefícios trabalha com patamares acima de outros segmentos.

Em razão da recorrência dessa questão, a Assessoria Técnica desta corte promoveu bom trabalho no processo 5974/989/15-4, tendo pesquisado o comportamento das principais empresas desse segmento de mercado.

N.º	Empresas	2008/2009	2011/2012	2013/2014
01	Ticket Serviços S/A.	0,72	0,79	0,77
02	Sodexo Pass do Brasil Ser.e Comércio	0,51	0,65	0,70
03	Planinvesti Administração e Ser.Ltda	0,69	0,86	0,85
04	Verocheque Refeições Ltda.	0,02	0,44	0,59
05	Companhia Brasileira Soluções e Serv.	0,88	0,85	0,74
06	Green Card S/A.Refeições Com. e Serv.	0,92	0,92	0,89
07	Trivale Administração Ltda.	0,52	0,53	0,78
08	Bônus Brasil Serviços de Alimentos	0,79	0,87	--
09	Polcard Systems e Serviços S/A	--	--	0,89
10	Mixcred Administradora Ltda.	--	--	0,49
11	Riocard Admin. Cartões e Benef. S/A.	--	--	0,33
12	Sindplus Administradora de Cartões	--	--	0,79

É possível verificar, com base em dados referentes ao biênio 2013/2014, que das doze principais empresas do ramo, oito cumpriram o índice ora proposto no edital, o que evidencia possibilidade de competição.

Cabe destacar que a representação que questiona esse ponto do edital veio desprovida de documentos a comprovar que essa realidade mudou.

Soma-se a isso o fato desta Corte já ter admitido o índice de endividamento máximo de 0,8 para o presente objeto, a exemplo do processo 7161/989/15-7."

Todavia, tendo em conta o lapso temporal existente na mencionada pesquisa, determinei que a Assessoria Técnico-Jurídica promovesse a atualização da tabela supracitada a fim de ser possível firmar um melhor juízo de convicção.

Destaco que o trabalho resultante apontou valores ainda superiores aos índices de endividamento para o segmento em tela, conforme se verifica nas conclusões delineadas em seu parecer técnico:

"Pois bem. Considerando as disposições da Lei nº 6.404/76, sobre escrituração, elaboração, e publicação de demonstrações financeiras, em especial o artigo 176⁴, bem como no que couber o disposto na Lei nº

⁴ "Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

I - balanço patrimonial;

II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;

III - demonstração do resultado do exercício; e

IV - demonstração dos fluxos de caixa; e (Redação dada pela Lei nº 11.638, de 2007)

V - se companhia aberta, demonstração do valor adicionado. (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007)

§ 1º As demonstrações de cada exercício serão publicadas com a indicação dos valores correspondentes das demonstrações do exercício anterior. [...]



11.638/2007, e demais regramentos normativos legais, necessário ponderar, que da relação de empresas elencadas no evento 54, foi possível por esta assessoria proceder a atualização das informações referentes ao índice endividamento das empresas alocadas no quadro a seguir:

ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO (IE)

Empresas	Quocientes de Endividamento por Exercício		
	2016*	2017	2018
Ticket Serviços S.A. ⁵	0,87	0,89	0,86
Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S.A. ⁶	0,60	0,57	0,58
Green Card S.A. – Refeições, Com. e Serviços ⁷	0,83	0,78	0,80**
VR Benefícios e Serviços de Processamento Ltda. ⁸	0,71	0,75	0,83

Obs.: * Cálculo do Índice de Endividamento do exercício de 2016 (exceto empresa VR Benefícios e Serviços de Processamento Ltda) extraído do parecer elaborado pela ATJ – Economia nos autos do eTC-15834.989.19-6 (evento 35.1).

** Índice no limite do permitido pelo Edital em epígrafe (menor ou igual a 0,80).

Desse modo, e verificando os quocientes de endividamento apurados, me parece que a exigência do índice de endividamento menor ou igual a 0,80 mostra-se potencialmente restritiva, tendo em vista que ao menos 3 (três) empresas, das 4 (quatro) pesquisadas, apresentaram grau de endividamento em patamar superior a 0,80, dentro dos exercícios analisados.” (grifei).

Além disso, observo que a Administração não trouxe aos autos

§ 6º A companhia fechada com patrimônio líquido, na data do balanço, inferior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) não será obrigada à elaboração e publicação da demonstração dos fluxos de caixa. (Redação dada pela Lei nº 11.638, de 2007).”

⁵ “Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f30%2fpag_0066_f3ee916325726da5a4c2b240a7a8ee8f.pdf&pagina=66&data=30/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100066. Acesso em 22/08/2019.”

⁶ “Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f17%2fpag_0018_5e59429f71e03c6aaba428b1b1c91c13.pdf&pagina=18&data=17/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100018. Acesso em 22/08/2019.”

⁷ “Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=246998>. Acesso em 22/08/2019.”

⁸ “Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f30%2fpag_0038_0818a3aff13eb33f22a6307067356dc5.pdf&pagina=38&data=30/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100038 (2017 e 2018) e https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2018%2fempresarial%2fabril%2f19%2fpag_0056_bbc1f30e1e25a6c7abc0a71fcb250c9.pdf&pagina=56&data=19/04/2018&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100056 (2016 e 2017). Acesso em 23/08/2019.”

elementos que evidenciassem ter ela procedido a estudos aptos a demonstrar a pertinência do índice de endividamento exigido no edital.

Ademais, constato que o patamar eleito para a demonstração do endividamento das licitantes ($IE \leq 0,80$) encontra-se em descompasso com o ramo de mercado em que se insere o objeto, alijando da disputa parte significativa das empresas desse segmento.

2.3 Igualmente procedente a crítica direcionada à imposição de número mínimo de atestados para fins de demonstração da capacidade técnica das licitantes.

Com efeito, o artigo 30, §1º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que a comprovação da qualificação técnica será efetuada mediante o fornecimento de “atestados”, sem, contudo, estabelecer um número mínimo ou máximo de documentos a serem apresentados para esse fim.

Desse modo, a interpretação do termo “atestados”, no plural, deve ser efetuada da maneira mais ampla, admitindo-se, portanto, que se faça a comprovação da aptidão técnica mediante a apresentação de somente um ou quantos atestados forem considerados pertinentes para a demonstração da capacidade requerida, conforme a conveniência da empresa licitante. Nesse sentido seguiram as conclusões exaradas no TC-012512.989.18-7, de minha relatoria, acolhido em sessão Plenária de 06-06-18.

Acrescento, outrossim, ser inadequada a determinação de que um dos atestados seja expedido por algum dos estabelecimentos credenciados, tais como supermercados, mercadinhos, açougues, padarias etc., pois a natureza e o objeto dos contratos celebrados entre estes e as licitantes são distintos do que ora se licita, além de essa individualização de atestados extrapolar o quanto estabelecido pelo citado artigo 30 da Lei de Licitações.

2.4 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero **procedente** a representação, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente para:

- a) Rever o índice de endividamento exigido das licitantes, em função das peculiaridades desse segmento de mercado;
- b) Deixar de exigir um número mínimo de atestados para fins de habilitação técnica, excluindo a requisição de sua emissão por empresas da rede credenciada, a fim de amoldar-se à norma de regência e à jurisprudência desta Corte.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 04 de setembro de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO